

UZASADNIENIE

Wprowadzenie

Ochrona ludności jest jednym z podstawowych obowiązków państw europejskich. Jej celem jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego, mienia i dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego w sytuacjach zagrożeń naturalnych lub spowodowanych przez człowieka. Do kategorii współczesnych zagrożeń zaliczyć można zarówno zagrożenia naturalne, jak i zagrożenia asymetryczne, terrorystyczne, cybernetyczne, hybrydowe oraz pozostałe zagrożenia spowodowane przez człowieka, obejmujące w szczególności zagrożenia militarne o gwałtownym i niszczycielskim oddziaływaniu na ludzi, infrastrukturę i środowisko naturalne.

Należy podkreślić, że zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej przez organy władzy publicznej, czego wyrazem jest niniejszy projekt ustawy, stanowi wyraz konstytucyjnej zasady ochrony życia, wyrażonej w art. 38 Konstytucji RP, jak również nakazu zapewniania bezpieczeństwa obywateli, zagwarantowanego w art. 5 Konstytucji RP. Nieokreślenie ram takiej pomocy, w szczególności dla obszaru obrony cywilnej, może więc naruszać ww. normy konstytucyjne. Celem wprowadzenia uregulowań w tym obszarze jest przede wszystkim udoskonalenie w obszarze niemilitarnym zagadnień związanych z zapewnieniem warunków do przetrwania ludności.

Państwo zobowiązane jest do ochrony swoich obywateli w każdym czasie, w stanie pokoju, w sytuacjach kryzysowych, podczas stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny. W związku z szerokim spektrum zagrożeń i koniecznością zapewnienia akceptowalnego poziomu ochrony obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i innych osób przebywających na jej terytorium, projekcie ustawy określono zadania związane obszarem ochrony ludności oraz wskazano podmioty właściwe do ich realizacji.

Zaznaczyć należy, że zadania ochrony ludności daleko wykraczają poza sferę ratownictwa i pomocy humanitarnej i obejmują również inne aspekty życia społecznego, gospodarczego oraz edukację. Oznacza to, że na poziom ochrony ludności będą mieć wpływ działania podejmowane w ramach różnych działów administracji rządowej. W szczególności zaangażowane w ich realizację będą działy: administracja publiczna, energia, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka wodna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, transport, środowisko, sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne, zdrowie. Oznacza to, że za realizację zadań ochrony ludności odpowiadają różne organy administracji rządowej, które zgodnie z kompetencjami określonymi w odrębnych aktach prawnych realizować będą zarówno zadania ochrony ludności określone w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej, jak również zadania obrony cywilnej, o których mowa w art. 61 lit. (a) pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku.

Ze względu na szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, organy samorządu terytorialnego odgrywają pierwszoplanową rolę w ochronie ludności. Do zadań tych organów w szczególności należą kwestie zapewnienia bezpieczeństwa, wykrywania i rozpoznawania zagrożeń, zapewnienia warunków do ochrony ludności, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, tworzenia zasobów ochrony ludności oraz przygotowywania do ich funkcjonowania jako obrony cywilnej w czasie stanu wojennego lub wojny.

W większości krajów europejskich funkcjonują systemy bezpieczeństwa oparte o nowoczesne rozwiązania organizacyjno-prawne, obejmujące sferę ochrony ludności jako sposób przeciwdziałania niebezpieczeństwom wynikającym głównie z rozwoju cywilizacyjnego, anomalii pogodowych, zagrożeń terrorystycznych i innych, ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej w czasie pokoju oraz wojny. Uwzględniając podejmowane działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony ludności, ułatwiające współpracę podczas operacji z zakresu ochrony ludności, a także założenie, że zaproponowane rozwiązania prawne powinny stworzyć warunki ochrony wszystkich obywateli oraz osób przebywających na terytorium RP w każdej sytuacji, projektowaną ustawę oparto na następujących zasadach:

- troska o obywateli oraz osoby przebywające na terytorium RP jest obowiązkiem władz publicznych,
- powinnością obywateli jest dbanie o własne bezpieczeństwo,
- szczegółowa odpowiedzialność organów władzy publicznej regulowana jest przez odrębne przepisy prawne i wynika z kompetencji tych organów,
- powszechna dostępna wiedza w zakresie bezpieczeństwa stanowi skuteczny sposób ochrony ludności,
- stworzenie skutecznych mechanizmów współpracy międzynarodowej powinno zapewnić integrację podmiotów ochrony ludności, szczególnie z krajów Unii Europejskiej,
- systemy informowania, alarmowania i ostrzegania powinny być znane całemu społeczeństwu,
- istnieje konieczności zwiększania aktywności społecznej m.in. poprzez wsparcie organizacji pozarządowych, humanitarnych, wolontariatu, pomocy społecznej w ich statutowej działalności z zakresu ochrony ludności.

Na gruncie międzynarodowego prawa humanitarnego regulacje dotyczące ochrony ludności cywilnej zawierają postanowienia Protokołu pierwszego do Konwencji genewskich. W szczególności część poświęcona obronie cywilnej odnosi się bezpośrednio do zadań i zakresu ochrony ludności cywilnej w czasie wojny.

Podmiotem obrony cywilnej niezmiennie pozostaje człowiek, a jej przedmiotem jest zabezpieczenie ludności przed skutkami zagrożeń wynikających z czasu wojny. W ww. Protokole określono wiele szczegółowych zadań obrony cywilnej, m.in. takich, jak: służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie i organizowanie schronów, ratownictwo, służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną, walka z pożarami, wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, odkażanie i inne podobne działania ochronne, dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia, doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, doraźne grzebanie zmarłych, pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania.

Regulacje europejskie dotyczące ochrony ludności zawarto zarówno na poziomie traktatów, jak i decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej. Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony skutkowały wprowadzeniem do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowień poświęconych ochronie ludności. W szczególności dotyczy to art. 6 oraz 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W pierwszym z nich wymieniono ochronę ludności jako jedną z dziedzin, w stosunku do których Unia Europejska ma kompetencje do wspierania, koordynowania oraz uzupełniania działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Uszczegółowienie tego przepisu zawiera art. 196, w którym Unia Europejska zachęca państwa członkowskie do wzajemnej współpracy zmierzającej do zwiększenia skuteczności zapobiegania katastrofom naturalnym i klęskom żywiołowym. W kolejnych częściach ww. przepisu doprecyzowano, że celem działań podejmowanych przez Unię Europejską jest wspieranie i uzupełnianie krajowych, regionalnych oraz lokalnych działań państw członkowskich związanych z zapobieganiem i reagowaniem na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka. Cele Unii Europejskiej obejmują również wspieranie państw członkowskich w zakresie współpracy operacyjnej krajowych służb ochrony ludności oraz szkolenia i przygotowywania ich personelu.

Podkreślić należy, że Unia Europejska pozostawia państwom członkowskim pierwszeństwo w działaniach mających na celu ochronę ludności, środowiska naturalnego i mienia, w tym dziedzictwa kulturowego (Zob. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/EU z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz. Urz. UE L 347/924, art. 1, ust. 2).

W obecnej rzeczywistości polityczno-społecznej nieodzownym atrybutem sprawnego zarządzania bezpieczeństwem są systemowe rozwiązania bazujące na wykorzystywaniu potencjału istniejących struktur i systemów zapewniających obywatelom bezpieczeństwo na co dzień, a nie tylko na czas wojny, jak postrzegana jest obrona cywilna. Stąd też od wielu lat w przestrzeni publicznej pojawia się pojęcie „ochrona ludności”, jako całkiem nowe pojęcie, gdyż obejmujące swym znaczeniem znacznie szerszy zakres dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom w każdym czasie i warunkach. Obecnie przedstawiany projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej definiując to pojęcie

poczynił ważny krok w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa w obliczu współczesnych zagrożeń, zarówno w warunkach pokojowych, jak i w czasie wojny. Projekt ustawy w sposób systemowy uzupełnia i porządkuje działania, mające na celu przygotowanie podmiotów ochrony ludności do reagowania w czasie pokoju, stanu wojennego i wojny. System bezpieczeństwa państwa powinien zapewniać sprawne przeciwdziałanie skutkom zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu bez względu na ich źródło. W sytuacji zagrożenia działaniami wojennymi lub katastrofą naturalną, czy spowodowaną przez człowieka, konieczne jest podjęcie tych samych przedsięwzięć, m.in. ewakuacji ludności, udzielenia pomocy medycznej, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania, czy zabezpieczenia mienia. Należy również zwrócić uwagę, że dotychczasowe uregulowania kładą nacisk na reagowanie (ustawy pragmatyczne służb, inspekcji i straży) ewentualnie rozciągnięte na fazy zapobiegania i odbudowy (ustawa o zarządzaniu kryzysowym). Wszystkie te rozwiązania cechuje jednak silna centralizacja z dominującą rolą administracji rządowej.

Z dokonanych ocen i analiz w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej wynika potrzeba stworzenia jednolitych przepisów prawnych, w jednoznaczny sposób określających kompetencje organów, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększania świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa powszechnego. Istnieje potrzeba czytelnego określenia zadań ochrony ludności w kontekście obowiązujących ustaw, m.in.: o obronie Ojczyzny, o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o zarządzaniu kryzysowym.

Powyzsza potrzeba oraz stan obrony cywilnej został przedstawiony w diagnozach opisanych przez Najwyższą Izbę Kontroli m.in. w czterech kolejnych kontrolach przeprowadzonych w obszarze obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego od 2010 r. tj.:

- 1) Nr P/11/083 z 2011/2012 r. pn. „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”;
- 2) Nr 1/12/006 z 2013 r. pn. „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”;
- 3) Nr P/17/039 z 2018 r. pn. „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”;
- 4) Nr P/18/034 z 2018 r. pn. „Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 5) Nr LKI.430.2.2023 z 2024 r. pn. „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”.

Z przedmiotowych kontroli wynika potrzeba kompleksowego ustawowego uregulowania wszystkich zagadnień obrony cywilnej w Polsce.

Z wniosków ww. kontroli NIK wynika pilna konieczność kompleksowego ustawowego uregulowania wszystkich zagadnień odnoszących się do obrony cywilnej w Polsce, co oznacza, że obszar ten w całości wymaga zdefiniowania. Celem wypracowania prawidłowych rozwiązań prawno-instytucjonalnych jest, aby przed kolejnym konstruowaniem rozwiązań w obronie cywilnej i ochronie ludności korzystać z analiz ww. raportów z kontroli NIK, które należy traktować całościowo, ponieważ każda kolejna kontrola była kontynuacją poprzedniej.

Zaproponowane w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej rozwiązania prawno-systemowe zmierzają do właściwego umiejscowienia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w istniejącym systemie bezpieczeństwa państwa oraz usunięcia niejasności w dotychczasowym porządku prawnym oraz ujednoczenia prawodawstwa w zakresie ochrony ludności. Ponadto mają na celu wprowadzenie czytelnego podziału kompetencji między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Rozwiązania zawarte w omawianym projekcie ustawy mają także na celu harmonizację obowiązującego prawa oraz dostosowanie przepisów do współczesnych zagrożeń i usprawnienia reagowania służb publicznych.

Projektowana ustawa reguluje całość problematyki w sposób zadaniowy, przypisując organom oraz podmiotom odpowiedzialnym konkretne zadania i obowiązki. Dla administracji publicznej zaproponowane regulacje niewątpliwie zapewnią czytelniejszy obraz kompetencji i odpowiedzialności. Poprzez stworzone mechanizmy znacznej poprawie ulegnie jakość i skuteczność realizacji zadań z obszaru ochrony ludności.

Ważnym efektem tej regulacji będzie również uporządkowanie nieadekwatnych do współczesnych zagrożeń przepisów prawa, które powinny stać się przyczyną procesu zmiany zachowań społecznych, zwłaszcza w zakresie wzrostu społecznego zaangażowania i troski o własne bezpieczeństwo.

Cel projektu ustawy

Celem regulacji jest podniesienie poziomu ochrony ludności w Rzeczypospolitej Polskiej oraz przygotowanie do realizacji zadań obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i w czasie wojny.

Przewidziane w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej rozwiązania w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej mają służyć:

- zapewnieniu najwyższym organom władzy państwowej i organom administracji publicznej (w zakresie niemilitarnym) ciągłości kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
- zwiększeniu potencjału państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i innym osobom przebywającym na terytorium RP,
- wzmocnieniu zdolności struktur obrony cywilnej do ochrony ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych oraz przewyższania ich bezpośrednich następstw.

Tym samym, wpisują się w budowę i doskonalenie funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym dzięki dookreśleniu roli i zadań najwyższych organów władzy państwowej i instytucji publicznych oraz usprawnieniu ich koordynacji w zdefiniowanym obszarze ochrony ludności. Należy również mieć na uwadze jeden z zasadniczych celów projektowanej regulacji, który ma związek z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny co spowodowało lukę prawną skutkującą usunięciem z porządku prawnego przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju (zamieszczonych głównie w Dziale IV).

Istotą nowej ustawy będzie wykorzystanie na potrzeby ochrony ludności istniejących i sprawdzonych zasobów, w szczególności sił i środków Państwowej Straży Pożarnej, krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ochotniczych straży pożarnych, podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego i wodnego oraz innych organizacji społecznych działających w obszarze ratownictwa, ochrony ludności, pomocy humanitarnej i edukacji dla bezpieczeństwa. Wymienione podmioty będą zintegrowane na poziomie systemowym i operacyjnym, tak aby ich działania były skuteczne, efektywne i szybkie.

W przedmiotowym projekcie ustawy przyjęto funkcjonalność rozwiązań jako podstawowy determinant kształtowania ochrony ludności i obrony cywilnej. Świadczy o tym m.in. tworzenie organizacji obrony cywilnej na bazie podmiotów już funkcjonujących w czasie pokoju, zamiast tworzenia nowych struktur, budowanie mechanizmów reagowania na zagrożenia z wykluczeniem barier podziału administracyjnego kraju.

Przyszła regulacja ma na celu stworzenie odpowiednich ram dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków przetrwania, współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, usprawnienie koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej oraz zapewnienie odpowiednich zasobów. Projekt ustawy kładzie duży nacisk na kształtowanie świadomości społeczeństwa oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożenia w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli oraz zmniejszenia bezpośrednich skutków zagrożeń.

W projekcie odniesiono się także do zagadnienia związanego z przedsięwzięciami organizacyjno-planistycznymi w zakresie przygotowania administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i wojny. Jest to niezbędny krok, gdyż od czasu reformy ustrojowej w RP, obszar obrony cywilnej stracił swoją funkcjonalność.

Biorąc z kolei pod uwagę m.in. doświadczenia zdobyte w trakcie szeregu ćwiczeń i szkoleń, w tym o międzynarodowym charakterze, zdiagnozowano potrzebę kompleksowego uregulowania obszaru ochrony ludności, w tym wyeliminowanie z porządku prawnego rozwiązań archaicznych. Powyższe wydaje się być uzasadnione, w szczególności w kontekście niestabilnej sytuacji bezpieczeństwa w otoczeniu zewnętrznym Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza od 2014 r.

Jednocześnie proponowane rozwiązanie legislacyjne stanowi odpowiedź na postulaty zmian zgłaszane przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, Najwyższą Izbę Kontroli, środowisko naukowe i obywateli, a także praktyków funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa powszechnego różnych szczebli administracji rządowej i samorządowej. Tym samym, nowa regulacja uwieńczyłaby kilkudziesięcioletnie starania stworzenia aktu prawnego, który w sposób kompleksowy dotyczyłby ochrony ludności, rozumianej *de facto* jako wszelkie działania państwa w tym obszarze, zarówno w czasie pokoju, jak i czasie wojny. Włączenie do systemu ochrony ludności służb oraz stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, które na co dzień szkolą się i działają w systemach ratowniczych, pozwoli na osiągnięcie zdolności do wykonywania tych zadań w czasie „W”, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości użycia ich potencjału, zarówno ludzkiego, jak i sprzętowego w każdej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

W projekcie ustawy zamieszczono katalog zadań z zakresu ochrony ludności, w skład którego wchodzi m.in.:

- identyfikacja zagrożeń, ocenie ryzyka i monitorowanie tych zagrożeń;
- przygotowanie organizacyjne i rzeczowe do reagowania na zagrożenia;
- planowanie i przygotowanie warunków dla ewakuacji ludności, w tym miejsc tymczasowego schronienia oraz budowli ochronnych;
- planowanie zabezpieczenia mienia i dóbr kultury;
- zapewnienie tworzenia rezerw materiałowych i finansowych służących ochronie ludności;
- edukacja w zakresie ochrony ludności, w tym szkolenia dla ludności i podmiotów ochrony ludności;
- planowanie i przygotowanie przekształcenia podmiotów ochrony ludności w obronę cywilną;
- prowadzenie wymiany i analizy informacji, w tym pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń;
- informowanie, ostrzeganie i alarmowanie ludności;
- reagowanie i podejmowanie interwencji oraz działań ratowniczych, w tym udzielanie pomocy medycznej osobom poszkodowanym;
- ewakuacja ludności, zwierząt, mienia i dóbr kultury;
- zapewnienie osobom poszkodowanym lub ewakuowanym pomocy doraźnej;
- zapewnienie osobom poszkodowanym i ewakuowanym opieki medycznej;
- organizowanie i koordynowanie udzielania i przyjmowania pomocy humanitarnej;
- informowanie rodzin o poszkodowanych oraz pomoc w ich identyfikacji;
- doraźne grzebanie zmarłych.

Projektodawca wskazał również organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności, którymi są:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta);
- 2) starosta;
- 3) marszałek województwa;
- 4) wojewoda;
- 5) minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- 6) inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej, którym podlegają lub są przez nich nadzorowane podmioty ochrony ludności.

W projekcie ustawy zawarto również katalog podmiotów realizujących cele i zadania ochrony ludności, którymi są m.in.:

- 1) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
- 2) Państwowa Straż Pożarna;
- 3) pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej (podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ochotnicze straże pożarne i inne podmioty ratownicze niewchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego);

- 4) Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych;
- 5) Zespół Pomocy Humanitarno-Medycznej;
- 6) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 7) Nadzór budowlany;
- 8) Służba Ochrony Zabytków;
- 9) zakłady opieki zdrowotnej oraz jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- 10) służby, inspekcje i straże działające w ramach swojej właściwości;
- 11) Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) oraz Służba Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego (ASAR);
- 12) samorządowe jednostki organizacyjne wskazane odpowiednio przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę oraz marszałka województwa;
- 13) ośrodki pomocy społecznej;
- 14) pozostałe organizacje pozarządowe realizujące zadania ochrony ludności, np. społeczne organizacje ratownictwa wodnego i górskiego;
- 15) organizacje Polskiego Czerwonego Krzyża;
- 16) instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.

W celu koordynacji realizacji zadań ochrony ludności podmioty ochrony ludności będą mogły wydawać zalecenia. Starosta będzie wydawał zalecenia dla organów samorządu gmin znajdujących się na terenie powiatu. Wojewoda zaś ma wydawać zalecenia dla organów samorządu gmin albo powiatów znajdujących się na terenie województwa oraz dla organów samorządu województwa.

Zalecenie będą mogły dotyczyć w szczególności podjęcia określonych działań przez podmioty ochrony ludności albo przygotowania zasobów ochrony ludności.

Dla zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności, organy ochrony ludności będą mogły zawierać porozumienia o współpracy w wykonywaniu zadań ochrony ludności z:

- organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania ochrony ludności;
- samorządowymi jednostkami organizacyjnymi;
- podmiotami prognozującymi i monitorującymi zagrożenia;
- przedsiębiorcami i innymi podmiotami świadczącymi usługi pomocy doraźnej i humanitarnej dla ludności;
- spółkami strategicznymi oraz przedsiębiorstwami państwowymi i spółkami prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiada co najmniej 50% udziałów lub akcji;
- innymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia zadań ochrony ludności.

Przed zawarciem porozumienia, organy ochrony ludności zweryfikują zdolności ww. podmiotów do wykonywania zadań ochrony ludności. Natomiast w porozumieniu określi się m.in. zakres zadań i sposób współpracy z podmiotem ochrony ludności.

Organy ochrony ludności będą prowadziły ewidencję zasobów ochrony ludności zawierającą:

- szczegółowy opis środków;
- stan ilościowy środków;
- miejsce składowania środków;
- podmioty dysponujące środkami;
- stosownie do potrzeb - uwagi dotyczące warunków dysponowania środkami.

Ww. ewidencja będzie mogła być prowadzona łącznie z ewidencją podmiotów ochrony ludności. Wojewódzka ewidencja zasobów ochrony ludności oraz centralna ewidencja zasobów ochrony ludności będzie mogła być prowadzona w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej, o którym mowa w art. 14g ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Za sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu ochrony ludności przez organy administracji rządowej właściwe w sprawach ochrony ludności odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Ww. organy w celu realizacji zadań z zakresu ochrony ludności wykorzystują odpowiednio zespoły zarządzania kryzysowego, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Natomiast do wykonywania części zadań związanych z ochroną ludności, minister właściwy do spraw wewnętrznych może upoważnić Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Z kolei starosta oraz wojewoda może upoważnić odpowiednio komendanta powiatowego (miejskiego) lub komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej do wykonywania części zadań z zakresu ochrony ludności wchodzących w zakres ich właściwości.

Organy, o których mowa powyżej, do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności wykorzystują odpowiednio zespoły zarządzania kryzysowego uregulowanych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Proponuje się, aby minister właściwy ds. wewnętrznych otrzymał instrument w postaci Rządowego Zespołu Ochrony Ludności, działającego jako stały organ opiniotawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań mających na celu zapewnienie zdolności państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

W jego skład weszłyby: minister właściwy ds. wewnętrznych, jako przewodniczący, przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej oraz ministrów kierujących działami administracji rządowej, tj.:

- 1) finanse publiczne,
- 2) informatyzacja,
- 3) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- 4) łączność,
- 5) oświata i wychowanie,
- 6) zdrowie,
- 7) transport,
- 8) rolnictwo.

W posiedzeniach tego zespołu uczestniczyliby również, m.in.: Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

Najistotniejsze zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu ochrony ludności na obszarze gminy koncentrują się na:

- koordynowaniu realizacji przedsięwzięć ochrony ludności na obszarze gminy;
- planowaniu oraz organizowaniu szkoleń i ćwiczeń z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- nadzorowaniu w ramach posiadanych kompetencji realizacji zadań ochrony ludności przez podmioty ochrony ludności;
- utrzymaniu gotowości elementów systemu monitorowania sytuacji zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności;
- powiadamianiu, ostrzeganiu i alarmowaniu ludności o zagrożeniach czasu pokoju i wojny;
- prowadzeniu ewidencji podmiotów i zasobów ochrony ludności na obszarze gminy oraz przekazywaniu do publicznej wiadomości;
- współfinansowaniu utrzymania, modernizacji i budowy gminnych obiektów przeznaczonych do ochrony ludności, w tym ukryć i schronów.

Z kolei rada gminy ma odpowiadać za określenie sposobu utrzymania niezbędnych zasobów pozwalających na ciągłość realizacji zadań z zakresu ochrony ludności oraz planowanie środków finansowych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności w uchwalanym budżecie gminy.

Dla starosty jako organu ochrony ludności na obszarze powiatu projekt przewiduje:

- koordynowanie realizacji przedsięwzięć ochrony ludności na terenie powiatu;
- organizowanie i utrzymanie elementów systemu monitorowania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności;
- powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach czasu pokoju i wojny;
- udzielanie pomocy, samorządom gminnym w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony ludności;
- udzielanie pomocy organizacyjno-planistycznej przez powiatowe służby, inspekcje i straże;
- organizację szkoleń i ćwiczeń z zakresu ochrony ludności dla powiatowych podmiotów ochrony ludności oraz pracowników urzędu powiatowego;
- prowadzenie ewidencji podmiotów i zasobów ochrony ludności na obszarze gminy;
- współfinansowanie utrzymania, modernizacji i budowy obiektów przeznaczonych do ochrony ludności w tym ukryć i schronów.

Analogiczne zadanie, jak w przypadku rady gminy, związane z określeniem sposobu utrzymania niezbędnych zasobów pozwalających na zapewnienie ciągłości realizacji zadań z zakresu ochrony ludności oraz planowanie środków finansowych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności przewidziano dla rady powiatu.

W projekcie ustawy określono również zadania marszałka województwa jako organu ochrony ludności, tj. wzmocnienie społecznej odporności na sytuacje zagrożeń, w tym realizację programów edukacyjnych z zakresu ochrony ludności, udzielanie pomocy finansowej samorządom gminnym i powiatowym w zakresie realizacji zadań ochrony ludności, sporządzanie informacji o stanie przygotowań samorządu województwa do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

Do zadań wojewody jako organu ochrony ludności na obszarze województwa należy m.in.:

- prowadzenie stałej współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w zakresie pozyskiwania i wymiany informacji dotyczących potencjalnych sytuacji zagrożenia na obszarze województwa, ryzyka ich wystąpienia i rozwoju;
- organizowanie systemów monitorowania, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności w sytuacjach zagrożeń oraz ocena ich funkcjonowania;
- powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach czasu pokoju i wojny;
- nadzorowanie wykonywania zadań zleconych z zakresu ochrony ludności przez gminy i powiaty oraz podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności w województwie;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań ochrony ludności na obszarze województwa, w tym realizacji zadań zleconych dla gmin i powiatów;
- tworzenie i utrzymywanie wojewódzkich zasobów ochrony ludności;
- wnioskowanie do terenowych organów administracji wojskowej o nadawanie przydziałów dla personelu przeznaczonego do realizacji zadań obrony cywilnej;
- kierowanie obroną cywilną na terenie województwa w czasie stanu wojennego i w czasie wojny.

Dodatkowo wojewoda może wspierać samorząd gminny i powiatowy w realizacji zadań z zakresu ochrony ludności dotyczących utrzymania systemów ostrzegania i alarmowania, budowli ochronnych i realizacji innych zadań będących w jego kompetencji, przekazując im wystarczające środki rzeczowe lub finansowe na ich wykonanie.

Do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie ochrony ludności należy przede wszystkim:

- analizowanie wniosków z oceny ryzyka mających wpływ na bezpieczeństwo i ochronę ludności, o których mowa w Raplocie o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego oraz informacji pochodzących z raportów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz centrów służb podległych i nadzorowanych;
- powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach czasu pokoju i wojny;
- przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań organizacyjnych na potrzeby ochrony ludności;

- nadzór nad funkcjonowaniem ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze kraju;
- określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia;
- kontrola realizacji zadań z zakresu ochrony ludności na obszarze kraju;
- koordynowanie współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony ludności, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych;
- określanie zasad i procedur udzielania i przyjmowania oraz koordynowania pomocy humanitarnej;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych oraz przez podległe i nadzorowane jednostki w zakresie ochrony ludności;
- przygotowywanie propozycji do projektu budżetu państwa w zakresie ochrony ludności;
- planowanie rezerw na potrzeby ochrony ludności w ramach rezerw strategicznych określonych w art. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych;
- utworzenie ewidencji rezerw osobowych służących ochronie ludności składającej się z oficerów i podoficerów służb mundurowych będących się w rezerwie lub w stanie spoczynku wchodzącej w skład państwowej rezerwy obrony cywilnej.

Dodatkowo w czasie stanu wojennego minister właściwy ds. wewnętrznych, w szczególności:

- dokonuje oceny zagrożeń mających wpływ na ochronę ludności i możliwości realizacji zadań obrony cywilnej na zagrożonych obszarach oraz przygotowuje propozycje wsparcia dla właściwych organów obrony cywilnej;
- koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego dotyczących obrony cywilnej;
- przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz obrony cywilnej;
- sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obrony cywilnej wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego;
- współdziała z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie wsparcia działań obrony cywilnej przez Siły Zbrojne.

Do wykonywania części ww. zadań, minister właściwy do spraw wewnętrznych może upoważnić Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje także zadania z obszaru ochrony ludności dla poszczególnych ministrów, tj.:

- analizowanie zagrożeń mających wpływ na ochronę ludności oraz informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń;
- przygotowywanie i szkolenie personelu podległych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności do współdziałania z właściwymi organami ochrony ludności, w tym prowadzenie ćwiczeń;
- prowadzenie nadzoru nad przygotowaniem warunków do ochrony ludności w danym ministerstwie oraz jednostkach podległych i nadzorowanych, zabezpieczenie mienia oraz zapewnienie warunków do ewakuacji i tymczasowego schronienia;
- inicjowanie działalności badawczo-rozwojowej dotyczącej ochrony ludności;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności.

Należy również zaznaczyć, że zarząd powiatu będzie udzielał gminom wchodzącym w skład powiatu pomocy w realizacji zadań ochrony ludności w przypadku, gdy zasoby i możliwości działania tych gmin uległy wyczerpaniu, bądź są niewystarczające do realizacji nałożonych na nie zadań. Udzielenie pomocy będzie odbywać się na wniosek zainteresowanej gminy.

Analogiczne rozwiązanie przewidziano w przypadku samorządu województwa, który będzie udzielał powiatom na terenie województwa pomocy w sprawach ochrony ludności w przypadku, gdy zasoby i możliwości działania powiatu uległy wyczerpaniu bądź są niewystarczające.

Tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostę oraz marszałka województwa, przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności w odniesieniu do zagrożeń przekraczających obszar odpowiednio gminy, powiatu i województwa, będzie wykonywane jako zadanie zlecane.

Ww. organy będą zawierały porozumienia lub umowy o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań, o których mowa powyżej, określając formę i zakres możliwej do udzielenia pomocy.

W przypadku, gdy siły i środki podmiotów ochrony ludności przewidziane do reagowania i realizacji zadań na terenie powiatu są niewystarczające, zadania te realizują również wydzielone siły i środki podmiotów ochrony ludności zadysponowane z obszaru województwa, o ile wynika to z ich gotowości do likwidacji powstałego zagrożenia, bądź łagodzenia jego niekorzystnych następstw dla ludności lub skutków dla środowiska naturalnego i mienia. Podobny model wykorzystano w przypadku, gdy siły i środki podmiotów ochrony ludności przewidziane do reagowania i realizacji zadań na terenie województwa są niewystarczające. Wówczas zadania te realizują wydzielone siły i środki podmiotów ochrony ludności zadysponowane z obszaru kraju. Natomiast w przypadku, gdy siły i środki podmiotów ochrony ludności przewidziane do reagowania i realizacji zadań na terenie kraju są niewystarczające, zadania te realizują również wydzielone siły i środki zadysponowane w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności lub na podstawie porozumień wielostronnych lub bilateralnych.

Definicja ochrony ludności

W omawianym projekcie ustawy przez ochronę ludności rozumie się system składający się z organów administracji publicznej i podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności (czyli mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury niezbędnej dla zaspokojenia potrzeb bytowych, dziedzictwa kulturowego i środowiska w sytuacji zagrożenia naturalnego lub wywołanego działalnością człowieka) oraz sił i środków przeznaczonych do realizacji tych zadań (zasobów ochrony ludności).

Definiując pojęcie ochrony ludności wskazuje się w ustawie na obronę cywilną, jako ukierunkowaną na ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

Takie zdefiniowanie ochrony ludności jako szerokiego spektrum działań na rzecz ochrony obywateli w sytuacjach zagrożeń występujących:

- w sytuacjach codziennych, standardowych funkcjonowania państwa,
- w stanach zagrożenia państwa, tj. w stanie wojennym lub w czasie wojny, jako obrona cywilna,

pozwala na zrozumiałe dla wszystkich organów właściwych w tych sprawach, podmiotów realizujących zadania ochrony ludności, uczestników życia publicznego, obywateli określenie ich odpowiedzialności i kompetencji.

W znaczeniu merytorycznym obrona cywilna stanowi realizację zadań, o których mowa w art. 61 lit. (a) Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny, jak również zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych podejmowanych w czasie pokoju w celu przygotowania państwa do realizacji tych zadań. Oznacza to, że w czasie pokoju zadania w obszarze ochrony ludności będą realizowały wyłącznie podmioty ochrony ludności, natomiast w czasie wojny te same podmioty, ale przekształcone w organizację obrony cywilnej, co jest zgodne z prawnymi uregulowaniami międzynarodowymi przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polskę. Zaproponowane w projekcie ustawy definicje pozwalają na uporządkowanie omawianej problematyki w polskim systemie prawnym uwzględniając wszystkie obowiązujące dotychczas regulacje prawne z zakresu szeroko rozumianej ochrony ludności.

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w celu uporządkowania istniejącego stanu prawnego wprowadza również definicje m.in. zasobów ochrony ludności, oceny ryzyka, społecznej odporności oraz pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej.

Struktury ochrony ludności

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie tworzą żadnych nowych struktur, lecz wskazują aktualnie funkcjonujące struktury i organizacje publiczne (organy, instytucje, służby), na których będzie oparte funkcjonowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Określają one odpowiedzialność organów rządowych i samorządowych, a ponadto służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów mających w zakresie swoich kompetencji zadania związane z ochroną ludności. Wszystkie te podmioty wskazane w projekcie ustawy oraz w innych przepisach prawa, określa się, jako podmioty ochrony ludności, a organy właściwe w sprawach ochrony ludności, jako organy ochrony ludności.

Struktura obrony cywilnej opiera się na podmiotach ochrony ludności tj. m.in. służbach, inspekcjach i strażach oraz podmiotach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i jednostkach ochotniczych straży pożarnych.

Projektowana regulacja ma więc na celu uporządkować i zintegrować wszelkie regulacje prawne w tej dziedzinie. Nie ingeruje natomiast w pragmatyki i kompetencje podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności określone odrębnymi ustawami. Zatem proponowana regulacja, w oparciu o istniejące struktury (instytucje publiczne, służby, inspekcje, straże, organizacje pozarządowe itp.), zwiększa potencjał ochrony ludności i obrony cywilnej państwa. Zwiększenie tego potencjału następuje m.in. poprzez:

- wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
- opisanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
- określenie mechanizmów przekształcania się ochrony ludności w obronę cywilną,
- określenie sposobu wzmocnienia materialnego potencjału ochrony ludności,
- zwiększenie społecznego zaangażowania w ochronę ludności (organizacje pozarządowe, samoobrona),
- zwiększenie świadomości zagrożeń i społecznej odporności na zagrożenia poprzez działania optymalizacyjne, informacyjne i edukację.

Obrona cywilna

Jak wskazano powyżej proponowane w projekcie ustawy przepisy nie konstytuują żadnych nowych struktur, lecz bazują na już funkcjonujących strukturach i organizacjach. Należy zauważyć, że część zadań wymienionych w projekcie jest już realizowana na podstawie innych ustaw pragmatycznych, więc nie ma potrzeby ingerowania w obowiązujące przepisy, aby nie powodować sporów kompetencyjnych. Ich wymienienie w projektowanej regulacji nie ma na celu dublowania istniejących rozwiązań prawnych, lecz jest jedynie zabiegiem ułatwiającym zidentyfikowanie podmiotów ochrony ludności.

Podmioty ochrony ludności podlegać będą szczególnym zasadom funkcjonowania w przypadku ogłoszenia mobilizacji i zostaną przekształcone w obronę cywilną czasu wojny, czyli w organizacje obrony cywilnej. Natomiast obrona cywilna w czasie pokoju stanowić będzie jedynie zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych (w zakresie niemilitarnym) zapewniających sprawne przygotowanie państwa (w tym wszystkich organów i podmiotów) do realizacji zadań obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i wojny. Służyć to ma również zabezpieczeniu osób i sprzętu, aby podmioty ochrony ludności w czasie stanu wojennego i wojny nadal realizowały te same zadania w wymiarze niezbędnym do zabezpieczenia przetrwania ludności cywilnej.

Projektodawca przewidział, że korpusem obrony cywilnej zarządza minister właściwy do spraw wewnętrznych.

W skład korpusu obrony cywilnej wchodzi:

- personel obrony cywilnej,
- krajowa rezerwa obrony cywilnej.

W skład personelu obrony cywilnej wchodzi:

- osoby, które otrzymały przydział mobilizacyjny obrony cywilnej,
- osoby powołane do służby w obronie cywilnej w drodze zaciągu ochotniczego,
- powołani do służby w obronie cywilnej członkowie krajowej rezerwy obrony cywilnej,
- osoby zaliczone do personelu obrony cywilnej decyzją ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Natomiast w skład krajowej rezerwy obrony cywilnej będą wchodzić funkcjonariusze i żołnierze Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, Służby Celno-Skarbowej, Straży Ochrony Kolei, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego - w stanie spoczynku.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych w czasie stanu wojennego i w czasie wojny, w szczególności:

- sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obrony cywilnej wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego;
- koordynuje realizację zadań obrony cywilnej organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego;
- dokonuje oceny zagrożeń mających wpływ na ochronę ludności i możliwości realizacji zadań obrony cywilnej na zagrożonych obszarach oraz przygotowuje propozycje wsparcia dla właściwych organów obrony cywilnej;
- przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz obrony cywilnej;
- koordynuje z Ministrem Obrony Narodowej wsparcie działań obrony cywilnej przez Siły Zbrojne;
- współdziała z ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zapewnienia opieki medycznej;
- współdziała z innymi organami władzy publicznej w zakresie wsparcia działań obrony cywilnej.

Dodatkowo, w celu zarządzania personelem obrony cywilnej oraz krajową rezerwą obrony cywilnej, minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi ewidencję obrony cywilnej.

Osobom powołanym do służby w obronie cywilnej wydawana będzie karta tożsamości, natomiast osobom wykonującym działania ratownicze wydawana będzie również tabliczka tożsamości. Minister właściwy do spraw wewnętrznych ma określić, w drodze rozporządzenia, wzory karty tożsamości i tabliczki tożsamości, mając na względzie potrzebę identyfikacji personelu obrony cywilnej.

Przekształcanie ochrony ludności w obronę cywilną

Organizacje obrony cywilnej mają za zadanie ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowanie mienia, zabytków, ważnej dokumentacji w stanie wojennym lub w czasie wojny. Organy obrony cywilnej powinny wykorzystać instytucje pozarządowe, organizacje społeczne itp., których codzienna działalność statutowa jest zbliżona do zadań realizowanych przez funkcjonujące wcześniej formacje obrony cywilnej. Szczególnie zasadne jest włączenie do realizacji zadań obrony cywilnej jednostek ochotniczych straży pożarnej, inspekcji, straży i jednostek organizacyjnych, które posiadają

specjalistyczny sprzęt i kadry przygotowane do realizacji zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń nadzwyczajnych. Organizacje obrony cywilnej powinny osiągnąć gotowość do działania w czasie kilkunastu godzin i powinny posiadać poziom wysokiej profesjonalizacji zarówno pod względem wykształcenia, jak i wyposażenia.

Projekt ustawy zakłada umożliwienie członkom podmiotów ochrony ludności oraz personelowi obrony cywilnej powoływania (wyznaczania) ich, w porozumieniu z organami wojskowymi, do realizacji zadań obrony cywilnej w czasie „W”, jak również spełniania obowiązku wojskowego w organizacji obrony cywilnej.

Zakłada się więc, że podmioty ochrony ludności realizujące zadania ratownicze i ochronne w czasie pokoju zostaną „automatycznie” przekształcone w struktury obrony cywilnej przeznaczone do działania w czasie wojny. Projekt określa sposób zwalniania członków podmiotów ochrony ludności od służby wojskowej, tak aby mogli oni wypełniać swoje zadania w macierzystych jednostkach ochrony ludności w czasie wojny i jednocześnie stanowić organizację i personel obrony cywilnej.

Z chwilą ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny:

- 1) organy ochrony ludności staną się organami obrony cywilnej;
- 2) podmioty ochrony ludności staną się podmiotami obrony cywilnej;
- 3) minister właściwy do spraw wewnętrznych stanie się krajowym organem obrony cywilnej - Szefem Obrony Cywilnej.

Planowanie w obronie cywilnej

Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami zawartymi w projekcie ustawy, organy ochrony ludności obowiązane są do przygotowywania planów, które zawierają elementy z obszaru ochrony ludności i sporządzane są na podstawie odrębnych przepisów, zapewniają spójność tych planów z zadaniami obrony cywilnej.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa uwzględniają odpowiednio w gminnym, powiatowym i wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego przedsięwzięcia w zakresie przygotowaniu niezbędnych zasobów, utworzeniu rezerw materiałowych, oraz opracowania i wdrożenia rozwiązań organizacyjnych niezbędnych do realizacji zadań obrony cywilnej.

W ww. planach uwzględnia się, w szczególności:

- rozpoznanie i planowanie obiektów użyteczności publicznej, komunikacyjnych, handlowych, usługowych i magazynowych lub ich części z przeznaczeniem do doraźnej zbiorowej ochrony;
- doraźne ukrycia na terenach publicznych i niepublicznych;
- doraźne miejsca na potrzeby ochrony ewakuowanych dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- organizację ewakuacji, w tym środki transportu do ewakuacji ludzi i mienia z miejsc zagrożenia oraz miejsca i rejony ewakuacji;
- siły i środki przeznaczone udzielania pomocy humanitarnej;
- tryb występowania o udzielenie pomocy humanitarnej oraz sposób jej udzielania.

Proponuje się również, aby Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie uwzględniali w swoich planach zarządzania kryzysowego zadania z zakresu obrony cywilnej.

Oprócz tego zakłada się, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wojewoda mają opracowywać, odpowiednio dla obszaru gminy, powiatu i województwa, plany przemieszczenia ludności do miejsc bezpiecznych. Ww. plany mają obejmować w szczególności zagadnienia przemieszczenia ludności z miejsca zagrożonego i przyjęcia jej w miejscu bezpiecznym. Mają one stanowić załącznik funkcjonalny do planów zarządzania kryzysowego, sporządzanych przez odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę i wojewodę.

Ww. propozycje mają na celu wypełnienie postulatów Najwyższej Izby Kontroli, która wykazywała konieczność rozwiązania problemu braku aktualnego planu obrony cywilnej państwa w czterech kolejnych kontrolach zrealizowanych od 2010 r.

Projekt ustawy zakłada więc ograniczenie liczby dokumentów planistycznych, stanowiących częstokroć powielenie danych wynikających z innych dokumentów, czy aktów prawnych, które znalazły już odzwierciedlenie w odrębnych planach. Kontrole i codzienna praktyka ujawniła błędy w tworzeniu i korzystaniu z planów, ponieważ wszystkie podmioty uczestniczące w systemie bezpieczeństwa powszechnego opracowują wewnętrzne plany, na podstawie których działają w oparciu o własne zasoby.

Ewakuacja ludności

Projektodawca przewidział, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda i minister właściwy do spraw wewnętrznych będą opracowywali plany przemieszczenia ludności do miejsc bezpiecznych odpowiednio na obszarze gminy, powiatu, województwa i kraju, które będą stanowiły załącznik funkcjonalny do planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez te organy.

Ww. plany mają zawierać, m.in.:

- liczbę osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze;
- wykaz dóbr kultury i dziedzictwa narodowego przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze;
- wykaz dróg i linii kolejowych przewidzianych do wykorzystania podczas ewakuacji;
- wykaz miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia ludności ewakuowanej;
- wykaz niezbędnych sił i środków transportowych niezbędnych do przeprowadzenia ewakuacji na danym obszarze;
- wykaz osób odpowiedzialnych za koordynację i wsparcie działań związanych z przeprowadzeniem ewakuacji na danym obszarze;
- mapy terenu z naniesionymi elementami infrastruktury wykorzystywanej do ewakuacji.

Plany przemieszczenia ludności do miejsc bezpiecznych będą podlegały uzgodnieniu na zasadach przewidzianych dla planów zarządzania kryzysowego.

Wykrywanie zagrożeń oraz powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie

Dotychczasowe regulacje prawne związane z systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach nie spełniały wymagań społecznych związanych z postępowaniem cywilizacyjnym i technologicznym. Funkcjonujące systemy alarmowe oparte w dużej mierze o przestarzałe syreny dźwiękowe przekazujące komunikaty w formie sygnału ostrzegawczego nie wypełniają oczekiwań obywateli i nie są rozpoznawalne przez większość społeczeństwa.

Podjęmowane są wprawdzie inicjatywy związane z unowocześnieniem tych form powiadamiania przez podmioty nimi zarządzające, lecz brak funduszy w dużej mierze ogranicza te działania. Poczyniono również pewne kroki w kierunku rozwoju systemów powiadamiania obywateli przez różnego rodzaju aplikacje mobilne instalowane na telefony komórkowe oraz systemy powiadamiania SMS, jednak i ten obszar nie został w pełni uregulowany ustawowo.

Zasadniczą ideą przedmiotowej regulacji w tym zakresie jest więc próba ustawowego zdefiniowania i uporządkowania systemów ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności opartych na nowoczesnych systemach przekazu za pośrednictwem urządzeń mobilnych, jak również możliwość rozwoju systemów tradycyjnych opartych na syrenach alarmowych i urządzeniach nagłaśniających.

Projekt określa odpowiedzialnych za utrzymanie sprawności systemów ostrzegania i alarmowania na poszczególnych szczeblach administracji począwszy od poziomu gminy, kończąc na poziomie krajowym. Ponadto instrumenty finansowe ujęte w niniejszym akcie prawnym, pozwolą organom ochrony ludności zarówno na utrzymanie już posiadanych systemów, jak również na znaczący ich rozwój funkcjonalny, jak i technologiczny.

Niniejsza regulacja skoreluje i usystematyzuje zadania organów ochrony ludności odpowiedzialnych za rozpoznanie zagrożenia, ostrzeganie, alarmowanie oraz powiadamianie ludności,

jak również w znaczący sposób pozwoli na unifikację już posiadanych systemów ostrzegania i powiadamiania zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i techniczno-teleinformatycznym.

Zgodnie z założeniami projektodawcy, w przypadku wystąpienia sytuacji zagrożenia, w celu zapobieżenia skutkom mogącym negatywnie wpływać na bezpieczeństwo ludności, powodować znaczne straty w ich mieniu, a także w środowisku naturalnym, systemy wykrywania zagrożeń, ostrzegania, powiadamiania i alarmowania funkcjonują lub są uruchamiane w ramach zintegrowanego systemu wykrywania zagrożeń, ostrzegania, powiadamiania i alarmowania, w skład którego wchodzi, m.in.:

- systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach;
- systemy wykrywania i alarmowania oraz systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach;
- systemy nadzoru epizootycznego, fitosanitarnego, nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami oraz nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i rynków rolnych oraz zdrowia;
- systemy nadzoru środowiska naturalnego nadzorowane przez ministra właściwego do spraw środowiska;
- systemy komunikacji i łączności służb nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w tym systemy ostrzegania i alarmowania w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

System Bezpiecznej Łączności Państwowej

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zakłada utworzenie Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który ma służyć zapewnieniu ciągłości funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności w czasie pokoju i w czasie wojny.

Ww. system, którego operatorem ma być minister właściwy do spraw wewnętrznych, będzie zapewniał:

- zbudowanie interoperacyjności pomiędzy systemami łączności i komunikacji administracji publicznej, służb mundurowych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych z systemami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej, w ramach procesu modernizacji systemów infrastruktury krytycznej;
- możliwość ostrzegania, powiadamiania i alarmowania ludności o zagrożeniach oraz skomunikowania służb państwowych i podmiotów ochrony ludności w wykonywaniu zadań ochrony ludności i porządku publicznego;
- funkcjonowanie bezpiecznych cyfrowych kanałów łączności w sieci stacjonarnej, radiowej, komórkowej i satelitarnej.

Do zadań operatora będzie należeć:

- zarządzanie siecią łączności państwowej, w tym wchodzącymi w jej skład urządzeniami i infrastrukturą telekomunikacyjną;
- określanie minimalnych warunków technicznych niezbędnych do zapewnienia realizacji połączeń dla stacjonarnych i mobilnych urządzeń końcowych;
- zapewnienie możliwości szyfrowania komunikacji pomiędzy użytkownikami instytucjonalnymi i indywidualnymi, w tym z wykorzystaniem urządzeń i narzędzi kryptograficznych certyfikowanych przez ABW lub SKW.

System Bezpiecznej Łączności Państwowej zapewni komunikację na potrzeby realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego.

Na realizację zadań związanych z utworzeniem, utrzymaniem, rozwojem i modernizacją infrastruktury Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej minister właściwy do spraw wewnętrznych otrzyma dotację celową z części budżetu państwa.

Budownictwo ochronne (obiekty zbiorowej ochrony)

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej tworzy system ewidencji, utrzymywania i budowania schronów i ukryć doraźnych na potrzeby ludności, zapewniając istotne wsparcie finansowe realizacji tych przedsięwzięć.

W celu ochrony ludności przed skutkami zagrożeń, w szczególności klęsk żywiołowych, działań terrorystycznych lub działań wojennych przewiduje się obiekty zbiorowej ochrony:

- 1) budowle ochronne: schrony (budowle ochronne o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażone w urządzenia filtrowentylacyjne, stosowane przy budowie przydomowych schronów, jako materiały lub technologie o przeznaczeniu na rynek cywilny, lub pochłaniacze regeneracyjne) i ukrycia (budowle ochronne o konstrukcji niehermetycznej);
- 2) miejsca doraźnego schronienia (obiekty budowlane przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi oraz ukrycia doraźne wolnostojące).

Budowle ochronne i miejsca doraźnego schronienia powinny spełniać wymagania określone w przepisach budowlanych, a ponadto wymagania techniczne i lokalizacyjne (w szczególności posiadać odpowiednią wytrzymałość, środki przeciwpożarowe, wentylację, wyjścia ewakuacyjne, zaopatrzenie w energię i wodę, odprowadzanie ścieków i rozwiązania służące przetrwaniu osób znajdujących się w budowlach ochronnych oraz spełniać Polskie Normy) oraz być zaprojektowane jako obiekty podwójnej funkcji, w sposób umożliwiający ich wykorzystanie zgodnie z potrzebami właścicieli lub zarządców.

Przewiduje się wykorzystanie jako budowli ochronnych podziemnego systemu transportu szynowego, w szczególności metra, podziemnego tramwaju i kolei podziemnej.

Za zaplanowanie liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony odpowiadają organy ochrony ludności, na obszarze swojej właściwości.

Przewiduje się, że Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej będzie prowadził krajową ewidencję obiektów zbiorowej ochrony. W ewidencji będą znajdowały się dane o istniejących schronach i ukryciach, planowanych miejscach organizacji ukryć doraźnych, obiektach potencjalnie przydatnych do przystosowania na ukrycia doraźne oraz obiektach osłonowych, a także podział na obiekty publiczne i niepubliczne. Dla schronów i ukryć ujętych w ewidencji sporządza się będzie kartę ewidencyjną budowli ochronnej. Ewidencja będzie niejawną. W przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub przewidywanego wystąpienia zagrożenia, ludność zostanie niezwłocznie poinformowana o umiejscowieniu obiektów zbiorowej ochrony oraz o sposobie dotarcia do nich i korzystania z nich.

Organy ochrony ludności będą mogły przekazywać właścicielom lub zarządcom budowli środki finansowe (które mogą dotyczyć do 80% kosztów) na:

- budowę budowli ochronnych, zaliczonych do obiektów zbiorowej ochrony na podstawie porozumienia lub decyzji właściwego organu ochrony ludności;
- przebudowę budowli w celu spełniania wymogów budowli ochronnej;
- dostosowanie obiektów do spełniania wymagań technicznych;
- organizowanie miejsc doraźnego schronienia;
- remont i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony;
- przygotowanie budowli ochronnych do użycia.

Szkolenia i ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

Projektodawca zaplanował, że w celu podnoszenia kwalifikacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w urzędach obsługujących organy ochrony ludności oraz w innych urzędach

administracji publicznej organizuje się szkolenia kadry w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej mają być przeprowadzane:

- dla osób pełniących funkcję organu ochrony ludności - w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia tej funkcji i następnie nie rzadziej niż raz na cztery lata;
- dla osób wykonujących zadania związane z ochroną ludności i obroną cywilną - nie rzadziej niż raz na trzy lata;
- dla osób posiadających przydziały mobilizacyjne obrony cywilnej - w ciągu 6 miesięcy od dnia otrzymania przydziału mobilizacyjnego.

Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przeznaczone dla administracji szczebla centralnego, wojewodów i starostów ma prowadzić Akademia Pożarnicza, zaś dedykowane wójtom, burmistrzom i prezydentom miast - wojewodowie.

Organy ochrony ludności będą mogły także prowadzić szkolenia z udziałem podmiotów ochrony ludności oraz szkolenia dla ludności, w tym zrzeszeń i przedsiębiorców. Podmioty ochrony ludności, w tym Państwowa Straż Pożarna, ochotnicze straże pożarne i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa będą wspierały organy ochrony ludności w organizacji ww. szkoleń.

W celu weryfikacji gotowości i zwiększenia skuteczności wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz utrwalania wiedzy i umiejętności, organy ochrony ludności mają przeprowadzać ćwiczenia obrony cywilnej i ochrony ludności. Ćwiczenia ochrony ludności i obrony cywilnej mają być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata, na podstawie planów ćwiczeń ochrony ludności i obrony cywilnej. Plany ma sporządzać właściwy organ ochrony ludności i zatwierdza:

- w przypadku planu ćwiczeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - starosta;
- w przypadku starosty i marszałka województwa - wojewoda;
- w przypadku wojewody - minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Organ, który zatwierdzi plan ćwiczeń przekaze organowi przeprowadzającemu ćwiczenia wytyczne i zalecenia odnośnie zakresu ćwiczeń. W ćwiczeniach ochrony ludności i obrony cywilnej będą uczestniczyć, stosownie do potrzeb, podmioty ochrony ludności.

Finansowanie systemu ochrony ludności

Finansowanie zadań ochrony ludności na poziomie samorządu gminy, powiatu i województwa będzie planować się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw.

Zadania z zakresu ochrony ludności mają być finansowane w ramach rezerwy celowej, o której mowa art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności jednostki samorządu terytorialnego będą mogły otrzymywać środki z Państwowego Funduszu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (przeznaczonego na finansowanie lub dofinansowanie zadań ochrony ludności, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych) w formie dotacji celowej.

Przychodami Funduszu będą:

- wpłata z budżetu państwa z części budżetowej nr 29 Obrona Narodowa, w wysokości nie niższej niż 0,3% Produktu Krajowego Brutto;
- środki pieniężne pochodzące z kar nakładanych w drodze mandatu karnego przez strażaków, o których mowa w art. 23 ust. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej;
- odsetki od wolnych środków finansowych Funduszu przekazanych w zarządzanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 78g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- darowizny, spadki, zapisy;
- inne przychody.

Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego będą gromadziły środki z ww. Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i będą je przeznaczać na wydatki w ramach planu finansowego. Wpłata będzie przekazywana przez Ministra Obrony Narodowej w całości na rachunek Funduszu. Jednocześnie minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie przekazywał 50% środków z wpłaty z rachunku Funduszu na wyodrębnione rachunki bankowe wojewodów.

Spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa będą przeznaczać corocznie co najmniej 3% wydatków majątkowych za rok poprzedni na inwestycje związane z zapewnieniem realizacji zadań ochrony ludności.

Na finansowanie zadań z zakresu ochrony ludności corocznie przeznaczać się będzie środki w wysokości nie niższej niż 0,3% Produktu Krajowego Brutto.

Środki Państwowego Funduszu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej przeznaczać się będzie na finansowanie lub dofinansowanie podmiotów ochrony ludności i zadań z zakresu ochrony ludności, w tym na tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności, zakupy i modernizację sprzętu, również sprzętu teleinformatycznego, budowę i utrzymanie baz magazynowych oraz budowę, modernizację i remont infrastruktury związanej z ochroną ludności (m.in. budowli ochronnych). Środki Funduszu będą mogły być przeznaczone na finansowanie i dofinansowanie zadań także w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa, w tym w formie wpłat lub dotacji z budżetu państwa.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie sporządzał plan finansowy ww. Funduszu i sprawozdanie z wykonania planu finansowego. Pierwszy plan finansowy Funduszu będzie sporządzał minister właściwy do spraw wewnętrznych na okres od dnia utworzenia Funduszu do dnia 31 grudnia 2024 r. Projekt planu finansowego będzie podlegał uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w terminie 5 dni roboczych od dnia jego przekazania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

W ocenie projektodawcy, projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie

z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów.